Parte general

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 20: Centralización y descentralización: Concepto, requisitos y clases. Tendencias actuales. La descentralización funcional. Concentración y desconcentración: Conceptos, requisitos y clases

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

CONTENIDO

1. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: CONCEPTO, REQUISITOS Y CLASES....3
1.1 Concepto....5
1.2 Requisitos....7
1.3 Clases....7
2. DESCONCENTRACIÓN....13
2.1 Concepto....13
2.2 Requisitos....13
2.3 Clases....13
2.4 Tendencias actuales....14
2.5 Características....15

1. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: CONCEPTO, REQUISITOS Y CLASES

Entrena Cuesta considera que la existencia de una pluralidad de entes y organismos públicos en el seno de la Administración Pública determina la necesidad de que se distribuya entre todos ellos la titularidad y el ejercicio de las funciones necesarias para la consecución del interés público, y ello por dos necesarias razones:

1- Por el principio Meta jurídico de división del trabajo
2- Porque, desde que surge el Estado de Derecho, aquel principio se eleva al rango de categoría jurídica al estimarse que los derechos de los administrados se hallarán mejor garantizados cuando se delimite el campo de actuación de los distintos entes y órganos administrativos.

El concepto de competencia es referido por la mayor parte de la doctrina al conjunto de funciones cuyo ejercicio atribuye la Ley a cada uno de los Órganos Administrativos. Sin embargo, Entrena Cuesta razona que dicha competencia orgánica, puede distinguirse una competencia subjetiva o de titularidad referida a los entes públicos, que coincide con la capacidad.

Podemos definir dicha competencia subjetiva como *el conjunto de facultades de actuación que el ordenamiento jurídico atribuye a cada ente*, es decir, como señala García de Enterría, la competencia de un ente no es sino la suma de potestades que la ley le atribuye y la misma determina el ámbito de su actividad, «la medida de la potestad que corresponde a cada órgano» en palabras del citado autor.

Es preciso señalar que la competencia subjetiva nos marcará el conjunto de relaciones jurídicas en que un determinado ente puede ser parte, es decir, coincidirá con su capacidad, todo ello de conformidad con la interpretación que del principio de legalidad ha de hacerse en un Estado de derecho, conforme al cual la atribución por la Ley de la oportuna competencia es cláusula habilitante y *conditio sine qua non* para justificar y posibilitar cualquier actuación de un ente público.

La competencia viene determinada por la conjunción de tres elementos: la materia, el territorio y los poderes jurídicos.

1. La materia la constituyen aquellas cuestiones o sectores de la vida social a los que el ente público ha de referir su actuación. Unas veces, viene atribuida de modo amplio y genérico (educación deporte, turismo…) y otras mucho más estricto (educación secundaria obligatoria. Paradores de turismo…)
2. Los poderes jurídicos son las funciones o facultades de actuación que la ley atribuye al ente en relación con la materia que se trate. Estos poderes jurídicos o facultades de actuación pueden ser englobados en tres

grandes grupos de funciones: funciones legislativas, funciones ejecutivas y funciones jurisdiccionales

3. El territorio, por último, es el elemento que delimita la competencia desde una perspectiva espacial como marco físico en que se ejercen los poderes y funciones y donde están ubicadas las materias que comentábamos en los párrafos anteriores.

Hemos visto hasta aquí la capacidad de actuación de los entes públicos, pero es claro que dichos entes, como personas jurídicas que son, no pueden actuar si no es a través de sus órganos. Se hace absolutamente preciso encomendar a los distintos órganos que componen un ente el ejercicio de las competencias que el mismo tiene atribuidas

Este necesario reparto de competencias del ente público entre los distintos órganos que lo componen, da lugar a la llamada competencia orgánica, la cual tiene idénticos caracteres que la subjetiva (deriva de normas jurídicas y sus elementos son asimismo la materia, el territorio y los poderes jurídicos siguiendo en su atribución reglas idénticas a las hasta aquí comentadas), pero tiene en relación a esta un carácter instrumental y subordinado, pues mientras el ente tiene la titularidad de la competencia, los órganos tienen la titularidad del ejercicio de esa competencia.

Existen diversas formas de atribución de competencias:

a) Genérica y específica

La atribución genérica es cuando se hace indiscriminadamente en favor de un ente, sin especificar el órgano que va a ostentar en particular la competencia. Todo lo contrario de la específica, donde se puntualiza con claridad cuál va a ser el órgano que detente la competencia que se confiere. Cuando la atribución es especifica no hay problema alguno; no así cuando es genérica, caso en el que hay que acudir al artículo 8.3 de la Ley 40/2015 del 1 de octubre del Régimen Jurídico del Sector Público.

<Si alguna disposición atribuye competencia a una Administración, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio, y de existir varios de estos, al superior jerárquico común>

b) Exclusiva, indistinta y compartida

- **Exclusiva**: cuando una determinada competencia sólo puede ser ejecutada por un órgano administrativo
- **Indistinta**: cuando una competencia puede ser ejercitada indistintamente por varios órganos administrativos, a los que se les ha conferido con carácter normal y simultaneo.

- **Compartida**: cuando una competencia ha sido atribuida a varios órganos en conjunto, de forma que no pueda ser actuada más por la acción de todos ellos al mismo tiempo

Técnicas de traslación de competencias:

Aunque el ejercicio de la competencia es irrenunciable por el órgano que la tenga atribuida como propia (art 8 LRJSP), la norma de atribución puede prever supuestos de traslación de competencias de unos órganos a otros órganos.

- Delegación, descentralización y desconcentración son tres figuras con indudables vínculos de parentesco entre sí. Tienen en común ser vehículos de traspaso de competencias y una finalidad también común: el aumento de la eficacia de las Administraciones Públicas y de la participación ciudad

Asimismo, hay que tener en cuenta la sustitución, la avocación y la suplencia que, junto a la delegación, son analizadas en otro tema del programa, por lo que nos centraremos en la concentración-desconcentración y la centralización-descentralización

1.1 Concepto centralización-descentralización

La centralización y la descentralización resultan difíciles de definir, por ser términos interdependientes, polivalentes, cargados de un profundo significado y relativos

1. En cuanto que son interdependientes, puede, en principio, afirmarse que la centralización es lo contrario de la descentralización y viceversa. Por lo que, al dar la definición de la una, estamos ofreciendo la de la otra.
2. Pero aquí comienzan las dificultades, dada la multiplicidad de sentidos en que ambos términos pueden ser utilizados. Se habla, en efecto, de una descentralización -o centralización- política, jurídica o administrativa. Y dentro de esta última se distingue entre su vertiente jurídico-administrativa y meramente administrativa, es decir, organizativa. Desde este momento advertimos que, dada la materia a estudiar en esta parte del programa, nos ocuparemos tan sólo de los aspectos jurídico-administrativos de los sistemas de organización, por lo que centraremos su definición en la idea de competencia administrativa.

   Desde otro punto de vista, los términos tantas veces citados se emplean en un sentido dinámico o estático. Ambos aspectos deberán ser cuidadosamente precisados y diferenciados en cada momento, puesto que puede que, en un determinado país, desde el punto de vista dinámico, se esté efectuando una centralización mientras que, considerada estáticamente, la organización administrativa se halle

profundamente descentralizada.

3. Al basar la centralización y la descentralización en la idea de competencia, podremos ofrecer un concepto formal de ambas. Sin embargo, esta postura no debe llevamos a olvidar el profundo significado histórico de que aquéllas se encuentran cargadas:

   Redlich hizo de visible la fundamental antítesis que corre a través de la historia de todos los países entre centralización y descentralización, entre una poderosa monarquía unificadora, con toda la fuerza del ejecutivo detrás de ella, y un fuerte sentimiento local, que luchaba por aferrarse a lo que restaba de una organización territorial que era el recuerdo de tiempos gloriosos de la vida municipal. Y es, por tanto, en esta antítesis, en esta lucha entre la Administración central y local, donde radica la esencia de los conceptos a los que nos estamos aproximando.

   Sin duda, por ello nos dice el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua que centralización es «acción y efecto de centralizar y centralizarse», y centralizar consiste en «reunir varias cosas en un centro común o hacerlas depender de un poder central» o en «asumir el poder público facultades atribuidas a organismos locales».

4. Por último, advertimos que, desde el punto de vista estático, la centralización y descentralización tienen carácter relativo, en el sentido de que hoy se dan en todos los países, aunque en unos predomine la primera y en otros la segunda.

   La centralización constituye, en el entorno del Estado, un largo proceso histórico en el que pueden distinguirse tres fases.

   La ***primera*** es una centralización jurídico -política que arranca en los albores del Estado moderno, la formación de los Estados nacionales reposa sobre la concentración en el soberano del monopolio del uso de la coacción y de la producción del derecho.

   La ***segunda*** fase encuentra su punto de apoyo en el papel que, desde el comienzo del siglo XIX, se otorga a la voluntad general y a la soberanía de la Nación: sólo ella queda legitimada para darse una estructura, el Estado, y el Estado es el único depositario del interés general.

   Consecuentemente, la organización administrativa se incardina en el poder ejecutivo: la Administración del Estado; las restantes Administraciones (las locales) constituyen la Administración «indirecta» del Estado.

   Finalmente, el tránsito de un Estado abstencionista a otro

progresivamente intervencionista irá alumbrando una tercera fase de centralización, la económica: al Estado se le acaba exigiendo una constante asistencia vital al individuo; y ello en un poder público que, para hacer frente a nuevos grupos de poder, tiende a situar en la planificación económica el mecanismo de ajuste de la producción a las necesidades y de optima distribución de los recursos.

- La descentralización administrativa, considerada en su aspecto jurídico, como el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de la Administración central a la descentralizada, o disminuye la tutela o la vigilancia de aquella sobre esta. Inversamente, considerada desde el mismo ángulo, habrá centralización cuando se transfieran competencias de la Administración descentralizada a la central, o aumente la tutela o la vigilancia de esta sobre aquella.

➢ Con el término descentralización se alude al hecho de la existencia en el ámbito de la Administración Pública de una serie de entes (los entes públicos menores) que, junto con el Estado, tienen encomendada la realización de los fines públicos. Todos estos entes integran la llamada Administración descentralizada

1.2 Requisitos

Existen los requisitos objetivos y subjetivos:

A) ***Objetivamente***, habrá de tener lugar una transmisión de la competencia o una disminución de la tutela o la vigilancia.

En cuanto a la primera, es de advertir que constituye la manifestación típica y por esencia de la descentralización, y que no basta con una mera delegación del ejercicio de la competencia; pues entonces fallaría el requisito subjetivo de que en seguida nos referiremos.

Por lo que se refiere a la disminución de la tutela o la vigilancia, importa resaltar que, generalmente, no es considerada por los autores como una forma de descentralización. Sin embargo, si descentralizar es separar del centro, la distancia entre Administración central y los entes des centralizados será tanto mayor cuanto menores sean los lazos que vinculen a los segundos con la primera; por lo que creemos que no existe inconveniente en admitir que también de esta forma se efectúa la descentralización.

B) ***Subjetivamente,*** para que pueda hablarse de descentralización,

aquella transferencia de competencia o disminución de lazos deberá tener lugar entre la Administración central y las Administraciones distintas del Estado que tienen personalidad jurídica, es decir, la transmisión de competencias ha de realizarse entre entes, no bastando el traspaso de facultades entre órganos. Teniendo en cuenta esto, podemos decir:

1. No existe descentralización cuando se traspasan competencias o disminuyen las facultades derivadas de la jerarquía de los órganos superiores respecto de los inferiores.
2. En particular, tampoco hay descentralización cuando se transfieren competencias o su ejercicio, de la Administración central a la Administración descentralizada, si el ente al que se asignan no actúa en condición de tal, sino en calidad de órgano de la Administración central.

1.3 Clases de descentralización

Puede distinguirse entre la descentralización originaria, o de primer grado, y la derivada, o de segundo grado:

1. Es originaria la descentralización cuando el ente de que se trate deriva o depende, en su conjunto, de la Administración estatal en sentido estricto.
2. En cambio, la descentralización es derivada cuando un ente descentralizado efectúa a su vez una descentralización. Así los entes locales, por ejemplo, pueden prestar sus servicios públicos por el sistema de fundación pública del servicio, consistente en la creación de un ente público al que se encomienda la gestión de dicho servicio.

Los perfiles de esta distinción se debilitan en el momento actual, como consecuencia del Estado autonómico que la Constitución configura. Pues sí, de un lado, el municipio y la provincia forman parte de la organización territorial del Estado (art. 137), de otro cabrá que su inserción en éste se realice por la vía de su articulación con la Comunidad Autónoma en cuyo territorio radican, lo que puede dar lugar a una dependencia dual del ente descentralizado: respecto de la Administración estatal y de la autonómica.

Desde otra perspectiva, puede distinguirse entre descentralización territorial, descentralización institucional o de servicios, descentralización corporativa, descentralización política y descentralización financiera, que a continuación pasamos a detallar:

A) DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

La primera clasificación que puede efectuarse en el ámbito de la

descentralización es la que distingue entre descentralización territorial y la descentralización institucional o funcional. Aquélla, como sabemos, se efectúa a través de los entes territoriales y ésta mediante los entes institucionales.

Desde comienzos del segundo tercio del siglo XIX, se irá abriendo paso una primera descentralización territorial, de carácter administrativo, y que lleva consigo una fractura de la concepción unitaria de los intereses públicos: se distingue entre el interés nacional y los intereses locales. De éstos últimos se encargan las Administraciones Locales.

El reconocimiento de las autonomías locales configura un supuesto de autogobierne por parte de aquéllas. Aunque la legalidad del Régimen Local neutraliza de modo constante su significación real, esta primera descentralización territorial lleva consigo una vía de participación ciudadana, a través de sus representantes, en la gestión de sus intereses privativos.

La Constitución Española, en su Título VID, recoge y depura la descentralización administrativa en las Entidades Locales (arts. 140 y 141); añade la descentralización política, al reconocer autonomía política a las Comunidades Autónomas (art. 143 y SS). Como muestra el artículo 137 de la Constitución Española, parte de la existencia de una pluralidad de manifestaciones del interés público sobre el territorio; y las Entidades territoriales encuentran definida una esfera de intereses públicos propia y distinta de los del Estado; es en dicha esfera donde se manifiesta su autonomía. El artículo 137 dice así: el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Convendrá retener la afirmación que aquí realiza el constituyente y, pese a su obviedad, extraerle su sentido actual, que es sencillamente decisivo. El constituyente señala que:

1. El Estado se organiza territorialmente mediante las instituciones en que encarnan las colectividades asentadas sobre el espacio nacional.
2. Que éstas colectividades, a su vez, integran la organización del Estado, en su proyección sobre el territorio.
3. Además, gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Es, en primer lugar, el Estado el que se organiza territorialmente, y no sólo su Administración pública.

El Estado no se esboza como un aparato de poder que, desde el centro

político, se desborda sobre la periferia para dominarla, neutralizándola; el Estado es una resultante de la estructura que forman sus colectividades territoriales: cada una de ellas constituye un eslabón, pero también sola y exclusivamente ellas. Como toda organización, la organización territorial del Estado constituye el marco de integración de una pluralidad de sujetos, las colectividades radicadas en su territorio.

Es conocido en efecto, que el esquema organizativo que preside la evolución estatal, hasta llegar a nuestro tiempo, centra la función representativa en el Parlamento nacional; y, en situación de estricta subordinación al mismo, encomendándole la gestión de los fines de interés general, coloca a la Ad ministración directa e indirecta del Estado, entendiendo incluidas en ésta última todas las Entidades en que se expresan jurídicamente las colectividades menores.

Considerando al Estado-organización como principio único de articulación de la convivencia política, ha quedado claro que no ha sido capaz, ni pude serlo, de asumir todas las funciones que precisa la sociedad de nuestro tiempo; y que, además, la propia sociedad no se considera expresada en el Esta do representada a todos sus niveles y necesidades, con la centralización de la función representativa, con la configuración del Parlamento como instancia que absorbe en su integridad la tarea de representar a la sociedad en sus diversas articulaciones territoriales. En el contexto de la Constitución de 1978, este artículo 137 ha de considerarse como una salida a una cultura política excesivamente estacéntrica.

El precepto constitucional, pues, constituye una respuesta, como otras contenidas en la Constitución, frente a la excesiva estatización de la vida pública; pretende concebir el Estado no ya como una estructura exterior a la sociedad, sino como una tupida red articular de la sociedad misma. Una de esas piezas son las Comunidades Autónomas, otras los municipios y provincias.

Las colectividades territoriales no se encuentran, entre sí, en una situación de independencia, sino de interdependencia. El derecho positivo, por ello, ha de proceder a reflejar esa interdependencia como una limitación genérica a la autonomía.

La necesidad de diferenciar competencias propias y competencias recibidas a través de las técnicas de descentralización tiene una mayor trascendencia en el Régimen Local. Las Entidades Locales reciben competencia propia (salvo contadas excepciones) a través de la atribución que realizan a su favor las Leyes sectoriales (art. 2º de la LRBRL)

Esta atribución tiene por objeto dotar de títulos competenciales su autonomía; se ejercerán, por ello, bajo propia responsabilidad. La LRBRL prevé, como figuras diferentes, las distintas técnicas de descentralización de competencias estatales y autonómicas a favor de las Entidades Locales. La descentralización constituye una institución en cuya virtud una Entidad

territorial superior trasfiere competencias propias a otra de nivel inferior, o le encomienda su ejercicio. La descentralización es, pues un fenómeno de transición de títulos competenciales; La entidad que transmite abdica de su título y la Entidad beneficiaria, que tiene un interés propio en ello, lo hace suyo y lo ejerce. No es ya nota integrante del concepto el control o tutela, a cargo de la Entidad transmitente; se hace presente, no obstante, en sus manifestaciones más típicas.

B) DESCENTRALIZACIÓN INSTITUCIONAL O DE SERVICIOS.

En contraste con la descentralización territorial, la funcional o institucional, llamada también descentralización ficticia o descentralización por servicios, no plantea problema político alguno de reparto o distribución del poder político en el seno del Estado o de su territorio, pues su finalidad es, única mente, la de otorgar una mayor libertad de gestión a los responsables de un servicio público o actividad administrativa.

Existen dos problemas distintos:

1) El de realizar una gestión administrativa más ágil y directa
2) El de proceder a un control de la actividad financiera de estas Cajas especiales

La dinámica emprendida supone el logro de una situación en la que los administradores públicos quedan exentos del control judicial previsto (el efectuado por la jurisdicción administrativa, especializada para este fin) y el control parlamentario, este, en efecto, queda limitado al examen y en sus aspectos más generales, de las actividades públicas llevadas a cabo por las Sociedades constituidas por las Administraciones

C) LA DENOMINADA DESCENTRALIZACIÓN CORPORATIVA

Es una herencia del viejo orden gremial, que busca un acomodo frente a la libertad constitucional de asociación.

Esta descentralización se caracteriza por la posibilidad de realizar fenómenos de auto-administración de intereses de la profesión, se pasa a supuestos de corporativismos de Estado. Los artículos 35 y 52 de la Constitución Española se limitan a reconocer la existencia de estas organizaciones profesionales. El otorgamiento, a ellas, de la condición de Corporaciones de Derecho Público, y la colaboración en el ejercicio de competencias administrativas, queda a la decisión del legislador ordinario.

D) DECENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y SUS LÍMITES

El sistema de la descentralización política reposa, sobre determinados correctivos que se hacen presentes frente a situaciones de perturbación,

que dañan el interés general. Se funcionaliza mediante el otorgamiento a la Entidad territorial superior de un poder de intervención singular, en casos de incumplimiento de sus obligaciones por parte de la inferior; siempre, además, que ese incumplimiento afecte a intereses generales de carácter superior.

La intervención tiene por objeto imponer el incumplimiento de la obligación insatisfecha, en su caso, adoptar las medidas de protección del interés general. La jurisprudencia constitucional califica estas medidas como un control de carácter extraordinario y serán fruto de una potestad de vigilancia que las Entidades territoriales superiores tienen sobre las inferiores. La intervención se extiende a la esfera de autonomía de estas Entidades, porque la autonomía no se garantiza, en la Constitución, para incidir negativamente sobre los intereses generales de la Nación.

Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, constituyen estas medidas una técnica de control extraordinario, como señala el Tribunal Constitucional. No obstante, parece conveniente calificarlas como excepciones o correctivos de la descentralización política, ello, porque definen los límites de la misma y permiten por ello, delimitar su ámbito.

El derecho positivo, trata por separado la intervención del Estado en las Comunidades Autónomas y la que puede llevarse a cabo sobre las Entidades Locales. El artículo 155 de la Constitución se refiere a la primera y se legitima cuando una Comunidad Autónoma no cumpla las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actué de forma que atente gravemente al interés.

El Estado y la Comunidad Autónoma cuentan con un poder de intervención semejante, sobre las Entidades Locales. Ante el incumplimiento, por éstas, de obligaciones impuestas directamente por la Ley, que afecten al ejercicio de competencias estatales o autonómicas, la Entidad territorial afectada puede acordar la medida. Previo requerimiento, y si el incumplimiento persistiera (a pesar de que la cobertura económica de la obligación existe) el Estado o la Comunidad Autónoma adoptarán las medidas necesarias a costa y en sustitución de la Entidad Local.

E) DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA

La idea de un campo fiscal propio y una autonomía financiera está, así, en la base de los sistemas que pretenden expresar una auténtica descentralización territorial. Sin embargo, paulatinamente se iría produciendo un giro profundo en la propia concepción de la Hacienda Pública; el sistema tributario no es ya neutral frente a la realidad económica, ni es un simple mecanismo de cobertura de los gastos de sostenimiento de los servicios públicos.

La función pública financiera no da ya origen a una Administración

«medial» frente a las demás, ni se limita a recaudar lo que éstas necesitan. Así, la actividad financiera se constituirá como un servicio público más, que se funcionaliza frente a objetivos de carácter general (logro de pleno empleo, del equilibrio en la coyuntura) o de carácter muy concreto (combatir la autofinanciación de las empresas, fomentar la construcción de viviendas, etc.). Adoptada esta nueva concepción, en ella se plantean todos los problemas organizativos que en la teoría del servicio público se dan cita; y, como fundamental, la centralización o descentralización de la potestad tributaria.

Otra clasificación diferente de la descentralización es la siguiente:

Descentralización vertical: permite que algunos poderes del gobierno central se deleguen hacia niveles de administración inferiores (locales o territoriales) y puede adquirir las formas ya referidas de desconcentración, delegación, devolución y privatización.

Descentralización horizontal: es la que dispersa el poder entre instituciones del mismo nivel, como por ejemplo las decisiones sobre el gasto de un ministerio que puede distribuirse entre varios.

Descentralización administrativa: supone el traslado de competencias de la administración central del estado a nuevas personas jurídicas del derecho público, dotadas de un patrimonio propio. Aunque el poder central tiene un control muy limitado sobre las actividades de las entidades documentadas, éstas se encuentran sujetas a las órdenes de aquel y no gozan de personalidad jurídica propia. El objetivo de este tipo de descentralización es lograr una gestión administrativa más ágil y efectiva.

Descentralización política: en ella los poderes, competencias y funciones administrativas, normativas y de gobierno se trasladan a un órgano con una base territorial determinada (región, territorio, localidad, comuna, etcétera), una cierta autonomía para crear su propio derecho y un origen democrático dimanado de un proceso electoral. Para algunos especialistas lo más importante de la descentralización política es que supone un centro decisorio con capacidad para crear derecho, normas de igual jerarquía que la ley común; por el contrario, la descentralización administrativa acota la facultad de la entidad descentralizada de ejecutar la ley nacional o dictar excepcionalmente normas jurídicas bajo la jerarquía de la ley común.

Descentralización funcional: consiste en el reconocimiento al órgano correspondiente de competencias específicas o delimitadas solo a un sector de actividad; es decir, el Estado asigna una función técnica o de servicios a una entidad gestora que dispone de personalidad jurídica y patrimonio propio. Un ejemplo puede ser una empresa pública.

Descentralización mixta: las dos formas anteriores se pueden combinar y dar paso a una descentralización política con una base territorial, como es el

caso de los gobiernos territoriales, o bien a una funcional y territorial, como sucede con una empresa estatal en una provincia.

Descentralización fiscal: según Wiener, esta forma nace de «la búsqueda de eficiencia en la prestación y el financiamiento de bienes públicos locales y nacionales; significa alcanzar un equilibrio entre los niveles impositivos, los gastos, las transferencias de los gobiernos centrales y los reglamentos impuestos sobre un gobierno local determinado».

2. DESCONCENTRACIÓN

2.1 Concepto

La desconcentración puede definirse, desde el punto de vista dinámico, como el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores, o disminuye la subordinación de éstos a aquéllos. Lo contrario ocurrirá en el caso de la concentración.

La desconcentración es una técnica de transferencia de competencias de forma permanente, de un órgano superior a otro inferior, dentro de un mismo ente público. Como en el caso de la descentralización, también aquí es precisa la transferencia de la titularidad de la competencia y no sólo de su ejercicio (lo que daría lugar a una delegación). Pero, a diferencia de la descentralización, en la desconcentración no hay creación de ninguna Administración personificada, ya que no se produce a favor de entes, sino de órganos

2.2 Requisitos

También aquí cabe distinguir entre los requisitos objetivos y los subjetivos:

- **Objetivamente** deberá darse, para que exista desconcentración, una transferencia de competencia o una disminución de la subordinación a que se encuentra sometido un órgano inferior respecto de los que se hallan por encima de él en la jerarquía administrativa
- **Subjetivamente,** la desconcentración, a diferencia de la descentralización, tiene lugar, necesariamente, entre órganos de un mismo ente.

2.3 Clases

Los órganos inferiores en cuyo favor se efectúa la desconcentración podrán ser centrales o periféricos. De aquí la posibilidad de distinguir entre una desconcentración horizontal y otra vertical:

- Se dará la primera cuando el destinatario de la desconcentración sea un órgano central. Por ejemplo, si se transfieren competencias de un Subsecretario a un Director General.

- En cambio, en la desconcentración vertical el destinatario es un órgano periférico. Por ejemplo, el Delegado provincial de un Departamento Ministerial.

2.4 Tendencias actuales

a) Dada la tendencia centralizadora característica de la organización administrativa en la primera parte de este siglo, no es de extrañar que en la misma época la titularidad de las funciones públicas estuviese también fuertemente concentrada en los órganos superiores de la Administración estatal.

b) Las críticas de la doctrina especializada condujeron, entre nosotros, a la adopción de medidas de signo des concentrador.

1. En este sentido, la técnica de la desconcentración se introduce en nuestra Administración a raíz de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, cuya disposición adicional primera estableció que: «En el término de un año, a contar desde la promulgación de la presente ley, los distintos Ministerios remitirán a la Presidencia del Gobierno una propuesta detallada sobre los asuntos que, debiendo hasta ahora resolverse por Decreto, puedan serlo en lo sucesivo por Orden acordada por una Comisión Delegada del Gobierno o mediante Orden Ministerial, y de aquellos otros que, siendo actualmente de la competencia de los Ministros, pueda ser transferida su resolución a los Subsecretarios, Directores Generales, jefes de sección y órganos locales delegados de la Administración; y del mismo modo, los propios hasta ahora de la competencia de otros órganos superiores que puedan ser también objeto de desconcentración». De acuerdo con ello, y al amparo de la disposición adicional cuarta, que facultaba el Gobierno para dictar las disposiciones oportunas en orden al traslado de competencias indica do, se dictaron una serie de «Decretos desconcentradores».

   Lo cierto es, sin embargo, que, como ha demostrado Vallina Velarde, no se han apurado las posibilidades abiertas por la primera de las citadas disposiciones adicionales; pues si bien en algunas ocasiones se ha efectuado una auténtica desconcentración, en otras, con evidente incumplimiento de lo establecido, ha tenido lugar tan sólo una modesta delegación del ejercicio de la competencia atribuida a los órganos superiores.

2. Un nuevo intento desconcentrador se realizó al dictarse la Ley de Procedimiento Administrativo en 1958, a tenor de cuyo artículo 5.º 1:

> «Si alguna disposición atribuye competencia a la Administración Civil del Estado, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes no corresponde a los órganos centrales, sino a los inferiores competentes por razón de la materia y del territorio, y, de existir varios de éstos, la instrucción y la resolución se entenderá atribuida al órgano de competencia territorial más amplia».

En la práctica, sin embargo, una vez más, la resistencia de la Administración ha impedido que se alcancen los resultados perseguidos por el legislador.

Al promulgarse la Constitución , se eleva al máximo rango normativo el principio de que tratamos, puesto que se incluye entre los que habrán de regir la organización de la Administración Pública (art. 103.1 de la Constitución: La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización , desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho), como una nueva manifestación del deseo de nuestros constituyentes de conseguir «el acercamiento de las decisiones a los niveles orgánicos inferiores, más en contacto con los problemas reales».

2.5 Características de la desconcentración

La desconcentración tiene una naturaleza bifronte:

a. Por un lado, es un principio organizativo, elevado a rango constitucional en el artículo 103.1 de la CE.
b. Por otro lado, es un mecanismo traslativo de las competencias de los órganos superiores a los inferiores.

Como ventajas de la desconcentración se han señalado:

1. Evitar una acumulación excesiva de competencias en los órganos superiores y, por tanto, mayor eficacia.
2. Acercar los centros de decisión a los administrados.
3. Facilitar la participación de los órganos desconcentrados.
4. Mayor profesionalización en el ejercicio de competencias, ya que los funcionarios pasan a desempeñar funciones que hasta entonces realizaban órganos políticos.

La desconcentración, como ya se ha dicho, es un mecanismo de reasignación de competencias y que va a suponer un nuevo reparto

competencial entre los órganos superiores e inferiores de la organización y en favor de éstos. Se trata de un mero reajuste que las normas de atribución no se han decidido a hacer *ab initio*, pero que, bajo ciertas condiciones, consideran positivo que se efectué más tarde.

La desconcentración tiene como consecuencia la asunción por los órganos inferiores de la competencia como propia y bajo su responsabilidad.

La doctrina señala las siguientes características de desconcentración:

a) La desconcentración supone transferencia de titularidad de la competencia, sobrepasando el mero ejercicio. Altera la competencia, que es propia del órgano receptor, excluyendo la de cualquier otro. Por ello tiene carácter organizativo.

b) Solo puede efectuarse entre órganos dependientes jerárquicamente y en sentido descendente.

c) Requiere previsión normativa, sin que baste el acuerdo del órgano competene. La desconcentración funcional es irrevocable, en tanto no se derogue o modifique la norma de previsión, generalmente reglamentaria.

d) Los términos y requisitos para su realización serán los determinados en las normas de atribución

e) Es una asunción definitiva y permanente, no es ocasional y temporal.

f) Sólo puede modificarse por otra norma organizativa. No caduca automáticamente por la transferencia de la función correspondiente desde la instancia desconcentrada a la desconcentrante, sino que es necesario que se dicte una disposición que configure un nuevo cuadro de competencias.

g) Es frecuente que los actos dictados por medio de desconcentración agoten la vía administrativa

h) La desconcentración tiene un carácter imperativo para el órgano en el que se desconcentra la competencia.

i) La desconcentración puede producirse tanto a favor de órganos centrales como de órganos periféricos

j) No hay regla general (sí alguna autonómica) al respecto de la delegabilidad de las competencias desconcentradas, pero en principio se admite.

Dentro de la Administración Local, el artículo 24 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local establece que:

1. Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.
2. En los municipios señalados en el artículo 121 será de aplicación el régimen de gestión desconcentrada establecido en el artículo 128.

El mencionado artículo 128 de la Ley 7/1985, establece referente a los distritos, lo siguiente:

1. Los ayuntamientos deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.
2. Corresponde al Pleno de la Corporación la creación de los distritos y su regulación, en los términos y con el alcance previsto en el artículo 123, así como determinar, en una norma de carácter orgánico, el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberán gestionarse por los distritos, en su conjunto.
3. La presidencia del distrito corresponderá en todo caso a un concejal.